
REVISTA DE DERECHO UNED, NÚM. 23, 2018

POLÍTICAS DE REHABILITACIÓN DEL GOBIERNO VASCO. ANÁLISIS DE LA EVALUACIÓN Y PROPUESTAS

REHABILITATION POLICIES OF THE BASQUE GOVERNMENT.
ANALYSIS OF THE EVALUATION AND PROPOSALS

PEDRO RODRÍGUEZ TOYOS

Doctorando en Derecho y Ciencias Sociales, UNED
<https://orcid.org/0000-0003-2559-8400>

Resumen: El creciente protagonismo de la rehabilitación edificatoria y de la regeneración urbana es innegable, bien como expresión de la asunción sincera del principio de desarrollo sostenible bien como esperanza de salvación del sector de la construcción ante la debacle de la promoción inmobiliaria en un contexto de grave crisis financiera. El análisis retrospectivo de la acción del sector público y la evaluación del ejercicio de sus competencias es una labor que se entiende precisa para afrontar debidamente este reto de cambio de paradigma, del ensanche a la reforma urbana, misión para la que resulta adecuado utilizar el instrumento de la evaluación de políticas públicas. En este trabajo se realiza una recensión del sistema normativo y de ayudas desarrollado en materia de rehabilitación en el País Vasco y una breve descripción y análisis crítico de la evaluación realizada por el Gobierno Vasco, para culminar con una serie de propuestas encaminada a servir de orientación en el diseño de una nueva política de rehabilitación.

Palabras clave: Políticas públicas, evaluación, rehabilitación, País Vasco

Abstract: The growing role of building rehabilitation and urban regeneration is undeniable, either as an expression of the sincere assumption of the principle of sustainable development or as a hope

for the salvation of the construction sector in the face of the collapse of real estate development in a context of serious crisis financial. The retrospective analysis of the action of the public sector and the evaluation of the exercise of its competences is a task that is understood to be necessary to adequately address this challenge of paradigm shift, from the widening to urban reform, a mission for which it is appropriate to use the instrument of the evaluation of public policies. In this paper a review of the regulatory system and aid developed in the field of rehabilitation in the Basque Country and a brief description and critical analysis of the evaluation made by the Basque Government, to culminate with a series of proposals aimed at providing guidance in the design of a new rehabilitation policy.

Keywords: Public politics, evaluation, rehabilitation, Basque Country.

Recepción original: 13/02/2018

Aceptación original: 05/10/2018

Sumario: I. Introducción a la evaluación de políticas públicas.—II. Exposición de la evolución de los Planes Directores. II.A. Plan Director, 1996-1999 ETXEBIDE I. II.B. Plan Director, 2000-2003 ETXEBIDE II. II.C. Plan Director de Vivienda, 2002-2005. II.D. Plan Director de Vivienda, 2006-2009. II.E. Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana, 2010-2013. II.F. Plan Director de Vivienda, 2013-2016. II.G. Comparación de objetivos de los Planes Directores de Vivienda.—III. Reconocimiento, iniciativa y esfuerzo en la evaluación.—IV. Exposición de metodología seguida por el Gobierno Vasco en la evaluación del Plan RENOVE Rehabilitación Vivienda, 2013-2016. IV.A. Objetivos cuantitativos y resultados. IV.B. Objetivos cualitativos y resultados.—V. Planteamiento objeto de la evaluación. V.A. El objeto de evaluación es el Plan RENOVE 2013-2017. V.B. Los objetivos cuantitativos. V.C. Los objetivos cualitativos. V.D. El método.—VI. Propuestas a modo de conclusiones. VI.A. Objeto. VI.B. Objetivos cuantitativos. VI.C. Objetivos cualitativos. VI.D. El método.—VII. Hacia una nueva política...—VIII. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN A LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La profundización en el Estado Social y Democrático de Derecho, con la consiguiente asunción, entre otros, de los principios de mejora de la gobernanza pública y de sostenibilidad económica, ambiental y social, supone no sólo la correcta ejecución por los agentes públicos

de las competencias atribuidas a los mismos por la ciudadanía, sino también la correlativa dación de cuentas y un análisis crítico permanente de lo realizado con el objetivo de aprender de la experiencia e implementar el resultado de ese conocimiento adquirido.

Se puede definir la evaluación de políticas públicas¹ como «el proceso sistemático de recolección y análisis de la información, destinado a describir la realidad y emitir juicios de valor sobre su adecuación a un patrón o criterio de referencia establecido como base para la toma de decisiones» (Roca 2006), pág. 5, o como «recopilación y análisis sistemático que permite emitir juicios (...) sobre el mérito y valor del programa evaluado» (i Martínez 2003), pág. 14, o como una «cuidadosa retrospectiva de los méritos, importancia y valor de la aplicación, productividad y resultados de las intervenciones gubernamentales, que se pretende desempeñe un papel en futuras situaciones y acciones prácticas» (Vedung 1997), pág. 19.

Se trata todavía de una práctica o herramienta de uso excepcional en el conjunto del sector público español, si bien con algunos precedentes (Roca 2006), con mayor y mejor acogida en el ámbito internacional y específicamente en el europeo en que se pueden encontrar ejemplos de buenas prácticas (Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals 2004), pág. 25.

En ocasiones se aduce la innegable dificultad de afrontar los problemas metodológicos frecuentes en el desarrollo de un estudio, el proceso de selección y recogida de datos, la medición de resultados, el análisis de la relación coste-beneficio y el plan de análisis para la evaluación, aspectos todos ellos tratados pormenorizadamente por la doctrina científica (García-Pérez 2009).

Dificultad que incluso se incrementa si se considera (i Martínez 2003) (pág. 9) o repara en que probablemente no existe un tipo de metodología aplicable a la evaluación de cualquier programa. La combinación de métodos de análisis dependerá del aspecto de la actuación pública que se pretenda investigar y de lo que se quiera averiguar sobre ella.

No obstante, se puede establecer un punto de partida o esquema a seguir para la evaluación de un programa público (i Martínez 2003) (pág. 11 y pág. 72)²: 1. Realizar la descripción del programa. 2. Identificar los objetivos mediatos e inmediatos. 3. Analizar el pro-

¹ Puede encontrarse una amplia bibliografía sobre evaluación sistematizada por temas de (i Martínez 2003) (págs. 215 y ss, BAÑON).

² Esquema que se reproduce a efectos expositivos, pero que no se desarrollará por no ser el objeto de este artículo.

ceso de elaboración del programa. 4. Atender a las actividades desarrolladas para su puesta en práctica. 5. Resultados del programa. 6. Estudios de impacto.

En cualquier caso se debe destacar la importancia primordial y la necesidad de que los objetivos de la actividad a evaluar sean claros y estén adecuadamente expresados. (Roca 2006; Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals 2004), dada la conexión entre los mismos, la adecuada óptica del análisis, la metodología y la obtención y valoración de los resultados.

Previamente, además, deberá plantearse y responderse la cuestión de la evaluabilidad (Merino 2007), esto es, si una actividad concreta es susceptible de evaluación, en qué sentido, con qué medios, si tiene un coste asumible, en qué momento... si procede en definitiva realizar una evaluación de esa política o programa... ya que respondiendo a estas cuestiones y otras que pudieran surgir en el curso del estudio es posible realizar la evaluación de una manera que resulte útil y eficiente.

En un Estado complejo y descentralizado como España este proceso resulta aún más dificultoso, dado que «en contextos de gobierno multinivel cada organización se ve constreñida en su actuar por las limitaciones impuestas por los niveles superiores (...) no puede sostenerse que las organizaciones públicas puedan libremente determinar sus estrategias en la medida en que su actuación es el resultado de la ejecución de iniciativas diversas que responden a intereses diferenciados, cuando no contradictorios, de competencias más o menos deseadas y, en definitiva, de presiones de naturaleza política» (i Martínez 2003) (pág. 39, RUANO).

Por otra parte, es recomendable (Fundació Carles Pi i Sunyer d'estudis autonòmics i locals 2004) en la exposición de la evaluación evitar la redacción de informes y documentos excesivamente complejos, voluminosos y difíciles de entender y emplear las posibilidades que ofrecen las TICs y SIGs para recoger, sistematizar, analizar y exponer los datos ya tratados, de tal modo que se pueda hacer un seguimiento regular, continuo y fácilmente accesible a los gestores y diseñadores de las políticas y, por supuesto, al público en general y especialmente a los destinatarios y afectados por las acciones públicas.

En el caso concreto de la evaluación del impacto normativo (Piniella Pallejà 2008) (pág. 8 y pág. 9) entendiéndolo por tal «una herramienta que trata de mejorar la calidad de las nuevas leyes y reglamentos, ayudar a la toma de decisiones políticas en la elección entre opciones de regulación y mejorar la comunicación con los afectados y la ciudadanía».

nía para facilitar la transparencia, la comprensión y el cumplimiento de las normas», se trata de seguir «unos principios elementales como aprobar sólo las normas que resulten necesarias, que las normas sean proporcionadas a los fines que persiguen, que tengan objetivos claros y bien definidos, que sean eficaces en el logro de sus objetivos, que tengan el menor coste posible para los ciudadanos y las empresas y que el proceso de elaboración sea accesible y transparente».

Finalmente, es preciso señalar que la efectiva asimilación e implementación de procesos de calidad y evaluación de las políticas y acciones públicas probablemente precisen de nuevos modelos organizativos en el sector público, así como a la incorporación y desarrollo de la figura del directivo público profesional, de tal modo que se pueda modernizar la gestión pública (Dios Durán 2009).

II. EXPOSICIÓN DE LA EVOLUCIÓN DE LOS PLANES DIRECTORES

El Estatuto de Autonomía del País Vasco³ atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco con carácter exclusivo la competencia en materia de vivienda, atribución que motivó la promulgación del Real Decreto 3006/1981, de 27 de noviembre, sobre transferencia de servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda,⁴ y del Real Decreto 325/1987, de 6 de febrero, por el que se amplían los bienes, derechos y obligaciones traspasados a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de patrimonio arquitectónico, edificación y vivienda⁵.

Es importante resaltar que el régimen jurídico foral preservado por la Disposición Adicional Segunda de la Constitución Española y su máximo expresión, esto es, el Concierto Económico Vasco (Garrido and Gándara 2013), págs. 49 y ss y (Quintana López 1988), págs. 131 y ss, supone la posibilidad de establecer un modelo diferenciado del estatal al no estar sometido a su normativa ni a su financiación (al igual que en el caso de Navarra).

No obstante, también se debe recordar que la rehabilitación es una materia constitucional en la que se produce la concurrencia de las Comunidades Autónomas (titulares de la competencia de vivienda) con el Estado (con títulos competenciales transversales ta-

³ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, BOPV de 12 de enero de 1980 y BOE de 22 de diciembre de 1979.

⁴ BOE n.º 304, de 21 de diciembre de 1981.

⁵ BOE n.º 56, de 6 de marzo de 1987.

les como el régimen jurídico de la propiedad, la planificación económica y ordenación del crédito) (VV.AA. 2016), pág. 315, y (León 2009), págs. 71 y ss⁶.

Tras unos años iniciales claramente continuistas de las políticas y programas del Estado (Bielsa 2012), págs. 73 y ss⁷, en el ejercicio de esa competencia de vivienda, quizás con la única excepción del pionero Decreto 278/1983, de 5 de diciembre, sobre Rehabilitación del Patrimonio urbanizado y edificado⁸, el Gobierno Vasco mostró claramente su voluntad de actuar en esta materia de acuerdo con un modelo propio, sin sometimiento a la normativa y financiación estatal, (Quintana López 1988) (págs. 131 y ss), con transparencia y sometimiento a una previa planificación⁹.

Este Decreto de rehabilitación ha sido posteriormente objeto de distintas modificaciones, entre las que cabe destacar las realizadas mediante Decreto 189/1990, de 17 de julio, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado,¹⁰ Decreto 214/1996, de 30 de julio, sobre actuaciones protegidas de Rehabilitación del Patrimonio Urbanizado y Edificado¹¹, Decreto 308/2000, de 26 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado¹², y Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado¹³, sin haber supuesto en ningún caso un cambio de modelo, sino una evolución y perfeccionamiento del mismo.

⁶ Con múltiples pronunciamientos del Tribunal Constitucional intentando deslindar esta cuestión que no se exponen por exceder el objeto de este trabajo.

⁷ Plan 1981-1983, Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre; Plan 1984-1987, Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre; Plan 1988-1991, Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, y Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo; Plan 1992-1995, Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre; Plan 1996-1999, Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre; Plan 1998 / 2001, Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio; Plan 2002-2005, Real Decreto 1/2002, de 11 de enero; Plan 2005-2008, Real Decreto 801/2005, de 1 de julio; Plan 2009-2012, Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre; Plan 2013-2016, Real Decreto 233/2013, de 5 de abril; y Plan 2018-2021, Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo. En estos dos últimos documentos se produce un cierto cambio de orientación hacia el fomento del alquiler, de la rehabilitación edificatoria y de la regeneración urbana.

⁸ BOPV n.º 189, de 24 de diciembre.

⁹ Sobre la conformación de las políticas de rehabilitación en el País Vasco y para una descripción del sistema, (Atxukarro Arruabarrena y Sanz), págs. 347 y ss). Y sobre la experiencia concreta del proceso de rehabilitación en Bilbao (Garrido and Gándara 2013) (págs. 275 y ss).

¹⁰ BOPV n.º 190, de 21 de septiembre.

¹¹ BOPV n.º 154, de 13 de agosto.

¹² BOPV n.º 249, de 30 de diciembre.

¹³ BOPV n.º 241, de 31 de diciembre.

A modo de introducción sintética a este tema, se puede resumir la actuación protectora y de fomento de la rehabilitación por el Gobierno Vasco de la siguiente manera:

Se establece con carácter general un sistema de ayudas consistente en subvenciones a fondo perdido y acceso al crédito con financiación cualificada para las obras de rehabilitación del patrimonio edificado con una antigüedad superior a 15 años y que no se encuentren fuera de ordenación.

La intensidad de las ayudas depende de:

- Los elementos a los que afecte la rehabilitación: adecuación urbanística, estructura, habitabilidad, acabados y accesibilidad, a los que se ha añadido en los últimos ejercicios la componente de eficiencia energética.
- Las características de la unidad convivencial, esto es, del número de miembros y sus ingresos.
- La ubicación del inmueble o no en determinados ámbitos territoriales: Áreas de Rehabilitación Integrada, usualmente cascos históricos, y Áreas Degradadas, normalmente conjuntos urbanos de los años 50, que cumplen con determinadas características y patologías sociourbanísticas.

En paralelo, desde otras Administraciones Públicas se regulan otras ayudas tales como desgravaciones fiscales por las Haciendas Forales, ayudas para determinadas obras o colectivos por los Ayuntamientos, etc...

Por último, es preciso señalar que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local¹⁴, en su artículo 25, determina como una competencia propia del municipio la conservación y rehabilitación de la edificación¹⁵, lo que fundamenta que muchas Corporaciones Locales hayan establecido programas propios de ayudas.

Esta actuación puede encontrar su apoyo también en la Ley vasca 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi¹⁶, en su artículo 17, que pese a que no atribuye expresamente al municipio esta competencia, bien pudiera entenderse incluida en bajo el concepto de disciplina en materia urbanística.

¹⁴ BOE n.º 80, de 03 de abril de 1985.

¹⁵ Junto a las materias de «urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera».,

¹⁶ BOPV n.º 70, de 14 de abril de 2016.

Finalmente la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda,¹⁷ en su artículo 41, ordena que «las administraciones públicas competentes, y en especial las entidades locales, por sí o asociadas y con la colaboración del Gobierno Vasco y las diputaciones forales, impulsarán el fomento de la rehabilitación, renovación y revitalización del patrimonio edificado, a fin de hacer posible la satisfacción del derecho a disfrutar de una vivienda por parte de la ciudadanía en condiciones de habitabilidad, funcionalidad, eficiencia energética, accesibilidad y seguridad adecuadas».

Se realiza a continuación una somera exposición de la planificación históricamente realizada por el Gobierno Vasco, a fin de evidenciar la evolución de su política de vivienda desde la promoción de obra nueva a la rehabilitación¹⁸.

Esta exposición se aprovechará igualmente para señalar las distintas acciones de evaluación que se han realizado en estos años, sin perjuicio de que este estudio se centrará en el último de los documentos y de los programas de actuación.

II.A. Plan Director 1996-1999 ETXEBIDE I¹⁹

Declara que su misión es la «oferta de vivienda digna a colectivos desfavorecidos».

Pese a cuantificar las necesidades de rehabilitación del patrimonio edificado, no menciona expresamente entre sus estrategias la rehabilitación.

Señala como una de sus líneas de actuación «adaptar el parque de viviendas a las necesidades de sus moradores mediante ayudas de rehabilitación como alternativa al cambio de vivienda». Por tanto, la rehabilitación no es un objetivo en sí misma, sino un medio para disminuir y atender la demanda de vivienda.

Establece los objetivos cuantitativos de promocionar 12.000 viviendas protegidas y fomentar actuaciones de rehabilitación en 52.000 viviendas.

¹⁷ BOPV n.º 119, de 26 de junio de 2015.

¹⁸ En este periodo también se produce una evolución en cuanto al régimen jurídico de acceso a una vivienda protegida desde la propiedad al derecho de superficie y finalmente al arrendamiento protegido, evolución que no es objeto de este estudio.

¹⁹ Consultado en la Biblioteca General del Gobierno Vasco en Lakua II.

Detecta la necesidad de modificar la normativa en esta materia para actualizarla, integrarla de manera adecuada con el Estado y desarrollar nuevas líneas de actuación.

Propone someter a calificación como vivienda protegida aquellas viviendas que obtengan subvenciones para realizar obras de rehabilitación, por un plazo de 10 años.

No se contemplan actuaciones integradas ni específicas de regeneración urbana.

Aborda el aspecto fiscal.

II.B. Plan Director 2000-2003 ETXEBIDE II²⁰

Se mantiene la misión u objetivo básico del plan anterior, por lo que es un documento claramente orientado a la promoción de vivienda protegida. No obstante, cuantifica las necesidades de rehabilitación del patrimonio edificado.

Establece los objetivos cuantitativos de promocionar 14.000 viviendas protegidas y fomentar actuaciones de rehabilitación en 25.000 viviendas.

Dedica un apartado específico a las áreas urbanas degradadas, entendidas como aquellas que reúnen todas o algunas de las siguientes características: A) Edificios deteriorados o abandonados. B) Vivienda vacía o infravivienda. C) Déficit de espacios libres y equipamientos comunitarios. D) Infraestructuras inadecuadas. E) Problemas de deterioro ambiental. F) Yuxtaposición de usos industriales y residenciales. G) Elevadas densidades. H) Congestión de tráfico. I) Deterioro de la imagen urbana. J) Problemas sociales como la drogadicción y la delincuencia. K) Entorno de vida pobre y sumido en un destructivo ciclo de pobreza.

Este tipo de zonas urbanas se localizan, según las Directrices de Ordenación del Territorio (aprobadas por Decreto 28/1997, de 11 de febrero²¹, documento de ordenación del territorio previsto en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco²², con aspectos normativos vinculares y otros meramente recomendatorios) en el Bilbao Metropolitano, la conurbación Pasaia-Renteria-Lezo, el continuo urbano Eibar-Ermua y en el alto Nervión.

²⁰ Consultado en la Biblioteca General del Gobierno Vasco en Lakua II.

²¹ BOPV n.º 29, de 12 de febrero.

²² BOPV n.º 131, de 3 de julio.

Se ampara para configurar esta línea de actuación en un acuerdo del Parlamento Vasco, de fecha 14 de mayo de 1999, sobre un Plan Interinstitucional para la revitalización de áreas territoriales en declive, definiendo como tales aquellas que se caracterizan por su alto nivel de desempleo, pudiendo establecer una gradación en la intervención en función de sus características. Este acuerdo identifica 51 áreas desfavorecidas, sin carácter de *numerus clausus*.

Mantiene el sistema de ayudas del plan anterior, incrementándolas para los áreas de rehabilitación integrada, si bien elimina la obligación de calificar como viviendas protegidas las viviendas subvencionadas.

Describe la necesidad de actuar de manera diferenciada en áreas de regeneración urbana: 1) Integralmente: Tomando en cuenta los aspectos sociales, de equipamiento, actividades económicas y vivienda. 2) Sin nueva normativa. 3) Conjuntando instituciones. 4) Encomendando la gestión a sociedades públicas locales de rehabilitación. 5) Sin un presupuesto diferenciado del resto de ayudas de rehabilitación.

Aborda el aspecto fiscal y prevé por primera vez la evaluación del cumplimiento del propio plan director.

II.C. Plan Director de Vivienda, 2002-2005²³

Declara expresamente que el incremento de la oferta de vivienda protegida es su principal objetivo. Se trata, por tanto, de un plan desarrollista o de crecimiento edificatorio. La rehabilitación se concibe como un instrumento que puede contribuir a disminuir la demanda de cambio de vivienda.

Contempla entre sus 9 líneas estratégicas la «intervención decidida en rehabilitación y regeneración urbana». Estableciendo como objetivo cuantitativo la realización de 29.000 actuaciones en materia de rehabilitación de viviendas y edificios (un 16% más respecto de los objetivos del plan anterior).

Establece los objetivos cuantitativos de promocionar 16.200 viviendas protegidas y fomentar actuaciones de rehabilitación en 29.000 viviendas.

Los instrumentos elegidos son la convocatoria y otorgamiento de subvenciones y la financiación cualificada a las personas usuarias de

²³ ftp://gvas.euskadi.net/pub/gv/infogv/plan_vivienda.pdf

vivienda según tipos de obras y características de las personas: rentas, número, etc...

Distingue entre la rehabilitación aislada o la integrada, es decir, aquella realizada en una vivienda incluida en un ámbito declarado como área de rehabilitación integrada o área degradada; ésta última con mayores ayudas.

Se fomenta realización de planes y obras de accesibilidad por los Ayuntamientos del País Vasco, no configurando esta acción de fomento como un objetivo diferenciado.

II.D. Plan Director de Vivienda, 2006-2009²⁴

Su principal objetivo es el incremento de la oferta de vivienda protegida.

Se incorpora como elemento estratégico la puesta en valor de la ciudad construida, eje 5 del documento, mediante el impulso de la rehabilitación y la regeneración urbana, especialmente en aquellos ámbitos declarados como área de rehabilitación integrada o área degradada, mencionando al menos la toma en consideración de la sostenibilidad y el ahorro energético.

Establece los objetivos cuantitativos de promocionar 26.300 viviendas protegidas y fomentar actuaciones de rehabilitación en 51.250 viviendas.

Se establece un nuevo enfoque en la estrategia de suelo mediante el impulso de la recuperación de suelos y barrios socio-urbanísticamente degradados, enumerando algunos proyectos concretos de grandes promociones de viviendas protegidas limítrofes e incluso en el interior de estas zonas a recuperar.

Se determinan como objetivos propios de este eje 5.

- Dedicar una mayor atención a la rehabilitación de vivienda y a la regeneración urbana, incluyendo un aumento de los recursos humanos y económicos destinados a estos fines.
- Dar prioridad al desarrollo de actuaciones de rehabilitación en las áreas de rehabilitación integrada y en las áreas degradadas.

²⁴ http://www.garraioak.ejgv.euskadi.eus/r41-ovad01/es/contenidos/plan_programa_proyecto/ovv_administracion3/es_ovv_admi/ovv_administracion3_es.html

- Proporcionar un tratamiento preferente a las actuaciones de rehabilitación de vivienda realizadas de acuerdo a criterios de sostenibilidad y ahorro energético.
- Implantar el sistema de Inspecciones Técnicas de Edificios, en colaboración con los municipios y los colegios profesionales.
- Discriminar positivamente también las actuaciones de rehabilitación que hayan sido recomendadas en la Inspección Técnica del Edificio.
- Mejorar la colaboración con las sociedades de rehabilitación y con los Ayuntamientos y fomentar la creación de nuevas sociedades en aquellos municipios o cabeceras comarcales en los que se detecte esta necesidad.
- Impulsar nuevos programas para la mejora de accesibilidad en los edificios y en las ciudades.

Siendo sus líneas de actividad:

- Avanzar en los procesos necesarios para combinar operaciones de promoción y creación de ciudad nueva con operaciones de rehabilitación y regeneración sobre la ciudad existente.
- Impulsar las actuaciones de regeneración urbana en áreas degradadas y áreas de rehabilitación integrada. Apuesta decidida en ámbitos especiales de regeneración: Sestao, Pasaia, Bilbao La Vieja...
- Proporcionar un tratamiento particularizado a la rehabilitación de vivienda en el entorno rural.
- Fomentar la creación de una red de agentes para las operaciones de rehabilitación y regeneración urbana.
- Discriminar positivamente la rehabilitación de elementos comunes recomendadas en las Inspecciones Técnicas del Edificio y la rehabilitación con criterios energéticos.
- Impulsar programas específicos para la supresión de barreras arquitectónicas en los edificios (instalación de ascensores, rampas, etc.), así como establecer ayudas a los Ayuntamientos para introducir medidas de mejora de la accesibilidad en los municipios.

II.E. Plan Director de Vivienda y Regeneración Urbana, 2010-2013²⁵

Incorpora el término de regeneración urbana en la denominación del documento, expresando de este modo la voluntad de realizar un cambio en la orientación, pasando de un sistema predominante de producción de vivienda a incorporar la recuperación del patrimonio edificado y urbanizado.

Como primera consecuencia se tramita simultáneamente junto con un Plan Estratégico de Rehabilitación y Regeneración Urbana de escala autonómica.

Incrementa en un 71% los objetivos de rehabilitación respecto del plan anterior, así como prevé la creación de 2.800 nuevas viviendas resultantes de estas actuaciones (por incremento de la edificabilidad o redistribución de los edificios).

Establece los objetivos cuantitativos de promocionar 20.000 viviendas protegidas y fomentar actuaciones de rehabilitación en 70.500 viviendas.

Su eje 2 se dedica a reformular y liderar una nueva política de rehabilitación y regeneración urbana, mediante el desarrollo de las siguientes líneas de actuación:

- Definir las actuaciones de intervención prioritaria a partir de la realización de un inventario de barrios anteriores a 1980.
- Diseñar y poner en marcha el sistema de ayudas vinculadas a programas estratégicos y desarrollar una estrategia específica de información y comunicación. Desarrollar la inspección técnica de edificios.
- Estructurar la red de intervención en materia de rehabilitación y regeneración urbana extendiéndola a todo el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- Superar la lógica de la mera concesión de subvenciones en materia de rehabilitación y regeneración urbana, orientando los esfuerzos del Departamento de Vivienda a la puesta en valor del parque edificado anterior a 1980.
- Estudiar e impulsar las medidas fiscales que favorezcan la rehabilitación y regeneración urbana.

²⁵ http://www.garraioak.ejgv.euskadi.eus/r41-ovad01/es/contenidos/plan_programa_proyecto/ovv_administracion4/es_ovv_admi/ovv_administracion4_es.html

Se encomienda su desarrollo a un Plan Estratégico de Rehabilitación y Regeneración Urbana 2010-203, que tiene como finalidad el fomento de la rehabilitación, la mejora de la eficiencia energética y de la accesibilidad del patrimonio edificado.

II.F. Plan Director de Vivienda 2013-2016²⁶

Tiene como objetivos principales aumentar la eficiencia energética de las viviendas y edificios, mejorar las condiciones de accesibilidad, reforzar la cohesión social e incentivar la creación de empleo.

Se basa en la premisa de preferir la rehabilitación del tejido urbano existente frente al crecimiento en base a nuevos desarrollos, con la consiguiente transformación de suelo, y construcción de nueva planta.

Se enmarca dentro de la Estrategia Europa 2020, de impulso de una economía baja en carbono que cumpla los compromisos de una reducción de un 20% en las emisiones de CO₂, de reducción de un 20% en el consumo energético y de incremento de un 20% en la utilización de energías renovables.

Señala que el parque edificado tiene graves carencias en materia de accesibilidad, dado que únicamente el 34% de los edificios son accesibles y sólo el 24% disponer de ascensor, según el censo de población y vivienda de 2011.

Descompone sus objetivos cuantitativos en distintas líneas de actuación:

Actuación	N.º de viviendas	Importe ayudas
Rehabilitación de viviendas individualizadas	50.000	48.000.000,00 €
Rehabilitación integral de edificios	1.140	17.500.000,00 €
Accesibilidad en espacios públicos	—	6.800.000,00 €
Regeneración urbana	860	9.200.000,00 €
Total	52.000	81.500.000,00 €

De acuerdo con los siguientes programas:

1. Programa de ayudas a particulares y comunidades de propietarios para la rehabilitación de edificios y viviendas. Relativas a

²⁶ http://www.garraioak.ejgv.euskadi.eus/r41-ovad01/es/contenidos/plan_programa_proyecto/ovv_pdv13_16todo/es_ovv_admi/ovv_administracion4_es.html

la adecuación estructural y constructiva del edificio, de las condiciones de habitabilidad de viviendas y locales, de las viviendas y anejos a la normativa de accesibilidad para personas con discapacidad, del acabado general del edificio y viviendas a los principios de la buena construcción e intervenciones en la envolvente térmica para ahorro de energía.

2. Programa de ayudas en materia de accesibilidad a Ayuntamientos y Entidades Locales Menores. Para la elaboración de planes de accesibilidad de entornos urbanos, espacios públicos, transportes... y ejecución de las obras contenidas en los mismos, así como para la adquisición e instalación de ascensores y plataformas elevadoras en los aludidos entornos urbanos y espacios públicos.
3. Programa de subvenciones para la rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado en Áreas de Rehabilitación Integrada (ARIs) o en Áreas Residenciales Degradadas (ADs). Para la elaboración de planes y otros documentos (delimitaciones, estudios socio urbanísticos, etc...) para la rehabilitación en este tipo de ámbitos.
4. Programa de ayudas en materia de rehabilitación eficiente de viviendas y edificios para la elaboración de proyectos de intervención en el patrimonio edificado. Redacción de proyectos y ejecución de obras correspondientes a intervenciones integrales (reducción energética que permita la obtención de una certificación C, accesibilidad y seguridad), monitorización energética y ampliación del perímetro edificado para mejorar las condiciones de habitabilidad.
5. Programa de subvenciones para la regeneración urbana. En determinados ámbitos identificados (12) por sus problemas de especiales de índole urbanística y social.

Realiza una evaluación de los Planes Directores anteriores, señalando que están orientados principalmente a la consecución de producción de vivienda protegida, si bien, limita el objeto de estudio a aquellos redactados a partir del años 2000: PD 2002-2005, PD 2006-2009 y PD 2010-2013, documentos en los que progresivamente se otorga una mayor presencia a la rehabilitación.

En cuanto al señalamiento y grado de consecución de los objetivos marcados, se evidencia el incumplimiento en cuanto a la producción de vivienda protegida, pese a su minoración. Por el con-

trario, en la rehabilitación, la cuantificación crece y el grado de cumplimiento es mayor.

Señala algunos aspectos en los que incidir para impulsar la rehabilitación: 1) Personas mayores y accesibilidad. 2) Priorización de actuaciones en las zonas de mayor vulnerabilidad. 3) Ventanilla única. Para facilitar el acceso a la información y la gestión de las ayudas. 4) Sensibilización de las comunidades de propietarios. 5) Reforzar el papel de las sociedades urbanísticas de rehabilitación.

Hace un somero análisis de la situación del parque edificado, destacando que el 64% del parque edificado es anterior a 1980, esto es, a la entrada en vigor de la Norma Básica de la Edificación Condiciones Térmicas en los Edificios (NBE-CT-79), por lo que posiblemente su situación presente algunos problemas, y un 42% tiene una antigüedad superior a 50 años, por lo que estará sujeto (tal y como se analizará) a la Inspección Técnica de la Edificación.

Partiendo de los datos de Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, del Instituto Vasco de Estadística EUSTAT y de la Encuesta de Necesidades y Demanda de Vivienda (2011) realizada por el Departamento competente en materia de vivienda del Gobierno Vasco establece en un 8,5% el porcentaje de viviendas sobre el parque total que precisa rehabilitación en mayor o menor grado. El aspecto más preocupante es la falta de accesibilidad que afecta a dos terceras partes de las aludidas viviendas.

En cuanto al destino de las ayudas concedidas concluye que mayoritariamente se destina a la rehabilitación de elementos de la comunidad de propietarios, principalmente a su adecuación estructural y constructiva y para la mejora de la accesibilidad.

En coherencia con el análisis expuesto, el documento establece como misión del plan *facilitar el acceso a una vivienda digna (...) actuando de forma prioritaria sobre el parque construido e impulsando la rehabilitación, renovación y regeneración urbanas (...)*. Y como uno de sus principios inspiradores el *impulso a la rehabilitación, renovación y regeneración urbana con la idea de poner en valor la ciudad construida, en especial aquellas actuaciones que tienen como objetivo la mejora de la sostenibilidad y el ahorro energético*.

No se trata en definitiva de un plan director de producción de vivienda protegida, sino de reorientación del sistema del acceso a la vivienda en plena propiedad o derecho de superficie al acceso en arrendamiento, y de la producción de vivienda de nueva planta al reaprovechamiento del patrimonio edificado.

El eje 4 de este documento se dedica a «Impulsar un nuevo modelo de rehabilitación sostenible, social, económico e integrador con directrices europeas», basado en las siguientes líneas de actuación y acciones:

1. Impulso a la accesibilidad universal.
2. Apoyo a la conservación y mantenimiento de los edificios: Impulso a las Inspecciones Técnicas de la Edificación, mejora de la eficiencia energética, establecimiento de índices de vulnerabilidad de los barrios de la CAPV...
3. Promover un nuevo modelo de gestión global de la rehabilitación: implicación de la sociedad pública del Gobierno Vasco en esta área, simplificación de los programas de ayudas, promover la aprobación de incentivos fiscales...
4. Promover nuevas formas de impulso del empleo relacionadas con la rehabilitación.
5. Potenciar la calidad de la vivienda: Control de calidad de la edificación.

Establece los objetivos cuantitativos de promocionar 8.000 viviendas protegidas y fomentar actuaciones de rehabilitación en 73.480 viviendas.

Para su implementación se diseña y presenta el Plan RENOVE 2013-2016, que será objeto de análisis más adelante.

II.G. Comparación de objetivos de los Planes Directores de Vivienda

La comparación de los objetivos cuantitativos de promoción de vivienda protegida y de fomento de la rehabilitación establecidos en cada Plan Director es la siguiente:

Plan Director	1996-1999	2000-2003	2002-2005	2006-2009	2010-2013	2013-2016	2018-2020 ²⁷
Promoción de vivienda	12.000	14.000	16.200	27.000	20.000	8.000	—
Rehabilitación de vivienda	52.000	25.000	29.000	51.250	70.500	73.480	—

²⁷ Actualmente en redacción. El año 2017 queda de facto aparentemente cubierto por el mantenimiento del programa de ayudas del plan anterior 2013-2016. El siguiente plan se extiende únicamente por 3 años por mandato del art. 11.1.C) de la Ley vasca de Vivienda 3/2015, de 18 de junio, BOPV n.º 119, de 26 de junio.

A modo de resumen, se evidencia el decrecimiento de los objetivos cuantitativos de promoción de vivienda protegida, en coherencia con el escenario de depresión inmobiliaria y ausencia de demanda y financiación, así como el incremento en los objetivos cuantitativos de la rehabilitación, bien como instrumento de rescate del sector constructor bien como asunción del principio de desarrollo sostenible.

Se debe reseñar que en el plano normativo se podrían encontrar más y mayores innovaciones normativas en la materia de vivienda protegida (calificación permanente, tanteo y retracto, creación de un registro de demandantes, etc.) que en la materia de rehabilitación, en la que las modificaciones han sido prácticamente de mínimos. No obstante este aspecto trasciende el objeto de este estudio.²⁸

III. RECONOCIMIENTO INICIATIVA Y ESFUERZO EN LA EVALUACIÓN

Es preciso reconocer y destacar desde estas primeras líneas la iniciativa, liderazgo y esfuerzo desplegado por el Gobierno Vasco en esta materia de evaluación de políticas y acciones públicas²⁹.

Cabe señalar que esta labor ha sido asumida y realizada incluso con mayor intensidad desde aquellas unidades administrativas competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, tal y como se traslada en otros apartados de este estudio.

Por consiguiente, se debe afirmar que el análisis, consideraciones y apreciaciones que se realizarán parten desde ese reconocimiento previo y tienen el objetivo de contribuir al debate y a la mejorar de los procesos de evaluación y por consiguiente de las políticas públi-

²⁸ En los últimos tiempos este panorama normativo está cambiando y se está legislando abundantemente sobre rehabilitación: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, BOE n.º 261, de 31 de octubre, Ley vasca de Vivienda 3/2015, de 18 de junio, BOPV n.º 119, de 26 de junio, Decreto 241/2012, de 21 de noviembre, por el que se regula la inspección técnica de edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco. BOPV n.º 241, de 14 de diciembre, etc...

²⁹ http://www.euskadi.eus/web01-s1ezaleh/es/contenidos/informacion/v2_coordinacion/es_evaluaci/evaluacion.html, sitio web en el que se puede encontrar una pormenorizada documentación en la materia, entre la que cabe destacar la Guía de Evaluación de Políticas Públicas del Gobierno Vasco.

cas en materia de vivienda y especialmente en materia de rehabilitación y regeneración urbana.

En este mismo sentido, es preciso manifestar que sin los trabajos de planificación y documentación previamente realizados por el Gobierno Vasco y su publicación y acceso público en ejecución de una política de transparencia hacia la ciudadanía este estudio no podría haber sido realizado.

IV. EXPOSICIÓN DE METODOLOGÍA SEGUIDA POR EL GOBIERNO VASCO EN LA EVALUACIÓN DEL PLAN RENOVE REHABILITACIÓN VIVIENDA 2013-2016

Como instrumento operativo para la ejecución del referido Plan Director 2013-2016, se desarrolla una acción pública denominada Plan RENOVE Rehabilitación Vivienda 2013-2016³⁰. La ejecución de este Plan y su evaluación consiste el objeto principal de este estudio.

El propio Plan declara los siguientes objetivos:

1. Incentivar la creación de empleo.
2. Mejorar la calidad de vida y la cohesión social
3. Dinamizar el mercado de la construcción.
4. Reducir el consumo energético y las emisiones de CO₂ (programa europeo 2020).
5. Incorporar un concepto innovador de la rehabilitación basado en el desarrollo de intervenciones integrales.
6. Impulsar una nueva cultura urbanística.

El Plan se configura sobre los siguientes principios de actuación:

1. Papel incentivador de la administración para estimular una actividad social y económicamente beneficiosa.
2. Colaboración interinstitucional para mejorar las condiciones de vida de las personas y de los barrios más degradados.

³⁰ http://www.etxebide.euskadi.eus/x39-contgen/es/contenidos/informacion/ayud_rehab_renov_e/es_etxecont/renove_2013_16.html

3. Colaboración público-privada, alineando las administraciones y los agentes privados para impulsar la rehabilitación y regeneración urbana y la apuesta renovada por la sostenibilidad en Euskadi, reactivando la economía, favoreciendo la creación de empleo y potenciando la actividad de las pequeñas y medianas empresas del sector de la construcción.
4. Sostenibilidad, atendiendo a la necesidad de preservar y mejorar el medio ambiente con el fomento de la eficiencia energética de sus edificios.
5. Equidad, favoreciendo a las personas y barrios con mayores necesidades y menores recursos económicos.
6. Eficacia y eficiencia como criterios de gestión de la política y los programas de regeneración urbana.

Los objetivos pretenden ser alcanzados de acuerdo con los siguientes Programas:

1. Ayudas a particulares y comunidades para la rehabilitación de edificios y viviendas.
2. Ayudas en materia de accesibilidad a Ayuntamientos.
3. Ayudas para la rehabilitación de patrimonio urbanizado y edificios en ARIs y ADs.
4. Ayudas en materia de rehabilitación eficiente de viviendas y edificios.
5. Ayudas para la regeneración urbana: 12 ámbitos.

Como se puede apreciar son las líneas de actuación habituales del Gobierno Vasco en esta materia, con la excepción del apoyo a la regeneración urbana de 12 ámbitos concretos que se consideran especialmente degradados y que debe priorizarse la intervención en los mismos.

Con el fin de alcanzar los antedichos objetivos se dota de recursos económicos al Plan, con cargo a un presupuesto plurianual específico para cada línea de actuación, presupuesto que se entiende que movilizará la actividad económica en los importes que se transcriben, con el consiguiente impacto en el patrimonio edificado (medido en unidades de vivienda) y en la generación de empleo (medido en puestos de trabajo a jornada completa de duración de un año).

	Importe	Actividad	N.º viviendas
En viviendas	48.000.000	840.000.000	50.000
En edificios	17.500.000	35.000.000	1.140
En espacios públicos	6.800.000	34.000.000	—
Regeneración urbana	9.200.000	18.400.000	860
	81.500.000	927.400.000	52.000 ³¹
Empleos			12.797

El Plan RENOVE ha sido evaluado por el Gobierno Vasco de la siguiente manera³²:

IV.A. Objetivos cuantitativos y resultados

Se exponen los importes relativos a ayudas concedidas durante el período de vigencia de plan y la cuantía estimada del total de recursos movilizados.

Se analiza el destino final de estas ayudas, es decir, concretando a cuantas viviendas, qué tipo de línea de actuación se ha dedicado, si a viviendas individuales o a obras sobre elementos comunes, accesibilidad, regeneración urbana, etc...

El informe de evaluación realizado es sumamente prolijo en algunos aspectos. Así se confrontan los resultados obtenidos, en número de viviendas a las que se les ha otorgado algún tipo de ayuda, con los objetivos, igualmente cuantificados en unidades de vivienda, se cuantifica el global de recursos económicos destinados a estas ayudas, desagregando el mismo por tipos de obra y por ámbitos territoriales, se analiza el perfil socioeconómico de los beneficiarios de las mismas, etc...

El documento también expone y analiza el grado de correspondencia o calidad del sistema de ayudas, esto es, si las ayudas han sido efectivamente empleadas en el tipo de inmuebles, obras y personas destinatarias que se pretendía alcanzar, concluyendo que el proceso ha sido razonablemente bien gestionado.

³¹ Este objetivo no se corresponde con el indicado en el Plan Director de Vivienda 2013-2016, sin que se haya podido encontrar una referencia documental en la que se justifique esta variación a la baja.

³² En la página web del Observatorio Vasco de la Vivienda <http://www.garraioak.ejgv.euskadi.eus/r41-ovadmon/es/> puede acceder al documento completo de esta evaluación.

Igualmente se analiza la evolución de gasto en cada programa en el cuatrienio y la creación estimada de empleo.

	Importe	Actividad	N.º viviendas	Empleos
En viviendas	42.977.578	1.072.047.324	—	
En edificios	14.733.147	31.620.524	—	
En espacios públicos	9.863.589	33.924.188	—	
Regeneración urbana	7.338.649	14.679.298	—	
Total estimado	81.500.000	927.400.000	52.000	12.797
Total real	74.900.000	1.152.300.000	37.658	13.551
Cumplimiento	92,00%	124,00%	72.40%	106,0%

IV.B. Objetivos cualitativos y resultados

El método elegido para la evaluación de este tipo de objetivos ha sido el envío y cumplimentación de un cuestionario por los principales agentes que participan en el sector de la rehabilitación: A) Gobierno Vasco y sus sociedades públicas. B) Entes públicos de otros niveles administrativos. C) Empresas y profesionales privados: Promotoras y constructoras, colegios profesionales, agentes de la propiedad inmobiliaria... D) Otros agentes: asociaciones de usuarios, administradores de fincas...

En esta encuesta, (con una escala de 1 nada a 4 mucho), se ha preguntado acerca del grado de consecución de los objetivos del plan, del cumplimiento de los principios de actuación y de la contribución de cada programa a la rehabilitación eficiente.

La valoración media más alta en cuanto a la consecución de objetivos estratégicos le corresponde a la dinamización del mercado de la construcción, (2,9), en cuanto al cumplimiento de los principios de actuación del plan al papel incentivador de la administración para estimular una actividad social y económicamente beneficiosa, (2,8), y en cuanto a la contribución de los programas a la rehabilitación eficiente de edificios y viviendas al programa de ayuda a particulares y comunidades de propietarios, (3,1).

Se ha aprovechado este instrumento para interrogar a estos agentes sobre su opinión, demandas y necesidades, así como sobre posibles ámbitos de mejora a futuro, a modo de recogida de información útil para la conformación del siguiente plan director y programa de ayudas.

En este sentido, los agentes reclamaron, entre otras cuestiones, la unificación de la normativa existente en materia de rehabilitación, la puesta en marcha de una campaña informativa y una mayor colaboración entre las administraciones públicas.

V. PLANTEAMIENTO OBJETO DE LA EVALUACIÓN

En este apartado se realiza el análisis crítico de las políticas públicas en materia de rehabilitación y su evaluación antes expuesta.

V.A. El objeto de evaluación es el Plan RENOVE 2013-2017

El Gobierno Vasco circunscribe conscientemente el objeto de la evaluación a este Plan concreto RENOVE 2013-2017 (si bien cabe recordar que se han realizado evaluaciones también sobre el Plan Director al que intenta dar cumplimiento y a algunos otros anteriores). Por consiguiente, la evaluación no alcanza a la totalidad de la materia en la que ejerce sus competencias, rehabilitación y regeneración urbana, sino únicamente a alguno de sus instrumentos, dejando fuera del foco de análisis la cuestión básica de la potestad regulatoria, (Pinilla Pallejà 2008) (págs. 9 y 19)³³ que se debe entender fundamental para dotarse de los mecanismos oportunos para conseguir los objetivos que se pretenden.

Esta autolimitación puede encontrar su justificación en un juicio previo acerca de su evaluabilidad (Merino 2007) o posibilidad y capacidad de ser sometida a evaluación. No obstante, no se encuentra en ninguno de los documentos analizados referencia alguna a este proceso.

Tampoco se evalúa, más allá de alguna referencia genérica en la descripción de los programas a la adecuada coordinación entre administraciones y a la conveniencia y/o necesidad de establecer una ventanilla única, la rehabilitación en el sentido de resultado de la intervención de distintos programas públicos elaborados por administraciones distintas e incluso por órganos distintos de la misma administración. (i Martínez 2003) (RUANO, pág. 39). De este modo, no es

³³ La política de mejora en este campo dispone de tres instrumentos: la simplificación de la legislación existente el uso de programas de medios y reducción de cargas y la propia evaluación del impacto normativo, que requiere identificar y definir el problema a regular, determinar los objetivos, identificar las opciones políticas, señalar los impactos económicos, sociales y ambientales que se puede producir, comparar las distintas opciones y prever su seguimiento y nueva evaluación.

posible conocer las posibles disfunciones o sinergias derivadas de estas actuaciones públicas aparentemente desconcertadas.

V.B. Los objetivos cuantitativos

A la vista del documento analizado, se puede afirmar que se ha optado por realizar una evaluación cuantitativa de este programa de ayudas, dada la distinta extensión y concreción que dedica a los objetivos cuantitativos y a los objetivos cualitativos.

Se aprecia que los indicadores numéricos tienen una relevancia que no se corresponde con su grado de adecuación en cuanto a los objetivos declarados de la política pública que se pretende establecer.

Se puede conocer y controlar, tal y como se relata, las cuantías globales de ayudas, la actividad económica inducida, su segmentación por tipo de obras, la caracterización de sus destinatarios, su territorialización, etc... pero se desconoce el resultado final, es decir, si los inmuebles, tras las ayudas concedidas y las obras realizadas, han cumplido con sus deberes legales de conservación y actualización³⁴, si los ámbitos declarados como áreas de rehabilitación integrada o áreas degradadas progresan en la dirección adecuada y podrán ser objeto de levantamiento de esa declaración en algún momento.

Probablemente la Inspección Técnica de Edificación y/o Informe de Evaluación del Edificio³⁵ y la existencia de EUSKOREGITE,³⁶ portal informático público para su registro y consulta, pueda utilizarse para hacer un seguimiento de la labor rehabilitadora en el País Vasco, siempre y cuando se haga una actualización rigurosa de sus datos y a dicho registro público tengan acceso la totalidad de las actuaciones de rehabilitación que se realicen y no únicamente aquellas conocidas por haber merecido ayudas públicas.

³⁴ Art. 15 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, BOE n.º 261, de 31 de octubre, y art. 199 de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, BOPV n.º 138, de 20 de julio.

³⁵ En cuestión por la reciente sentencia del Tribunal Constitucional, de 14 de diciembre de 2017, que anula buena parte de la regulación que establecía la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, BOE n.º 153, de 27 de junio, armonizada en el Texto Refundido de la Ley de Suelo, concretamente en su título III.

³⁶ <https://www.euskoregite.com/es/>

Sería recomendable que este portal se integrase en el Sistema de Información Geográfica del Gobierno Vasco conocido como Geo-Euskadi³⁷, de tal modo que se pudieran relacionar distintas capas de información, tales como la ordenación del territorio, población, desempleo, etc... y que se añadiese una nueva capa con el mapa de zonas urbanas vulnerables elaborado por la Comunidad Autónoma del País Vasco³⁸ y la delimitación de las Áreas de Rehabilitación Integrada y Áreas Degradadas.

Para ello se debería disponer de los datos relativos a las ayudas reguladas y concedidas por el resto del sector público, de las obras realizadas con su fomento y de las obras realizadas sin ninguna ayuda pública o privada, así como su impacto en la conservación y actualización de la edificación.

Del cruce de estas capas de información y estos datos procedentes de distintos sectores se podrá conocer el aspecto urbanístico, edificatorio, social, sanitario, servicios... de cada zona y barrio, de tal modo que se puedan adoptar las oportunas decisiones y diseñar las políticas y acciones que se entiendan oportunas en cada caso.

Todo ello planteado sin negar la necesidad y bonanza de que se mantenga el seguimiento de los datos que se manejan por el Gobierno Vasco en este tipo de informes, que se entienden óptimos para determinar si el programa de ayudas en cuestión ha sido gestionado administrativamente de manera adecuada.

V.C. Los objetivos cualitativos

Sorprenden los objetivos cualitativos declarados y el orden en el que se citan, dado que los primeros (1 y 3), y por tanto los que se consideran más relevantes, son los relativos a la creación de empleo y la recuperación del sector de la construcción.

No se puede desconocer el escenario económico ni el impacto de la crisis económica en la población activa y las empresas, pero, sin dejar de reconocer que estas finalidades son legítimas y loables, el objetivo fundamental de las políticas públicas de rehabilitación de-

³⁷ <http://www.geo.euskadi.eus/s69-15375/es>

³⁸ En este enlace se puede acceder a algunos de los documentos elaborados con motivo del aludido trabajo de análisis, diagnóstico e inventario http://www.etxebide.euskadi.eus/x39-contgen/es/contenidos/nota_prensa/npetxe120307_inventario_parque/es_npetxe/npetxe.html

bería ser otro, aunque pueda haber unas consecuencias inducidas y buscadas sobre estos elementos.

Quizás fuese más adecuado que los objetivos cualitativos se refiriesen en primer lugar a la búsqueda de proyectos de rehabilitación a escala de edificio e integrales a escala de barrio, la coordinación de niveles administrativos y programas de fomento, sociales, de empleo... la desaparición de zonas urbanas degradadas, el retorno de las inversiones públicas, etc...por poner sólo algunos ejemplos.

Todo ello desde una visión holística o al menos caleidoscópica que integrase aspectos sociales, de actividad y desarrollo económico, medioambientales, comerciales, etc...

V.D. El método

Hay que reclamar la necesidad de que de una vez por todas se regule la colaboración interadministrativa, recomendable y exigible también en otros aspectos, de tal manera que se comuniquen lealmente los datos relativos a las actuaciones de cada agente en ejecución de sus competencias y aquellos de los que pudiese obtener en el ejercicio de las mismas. Solamente el conocimiento de la realidad, de toda la realidad, puede servir de base para tomar y adoptar decisiones y políticas adecuadas Y existen organismos adecuados para representar a las administraciones interesadas y donde alcanzar los oportunos acuerdos, tales como el Foro de Urbanismo y Vivienda de Euskadi³⁹.

La representación de estos datos en el ya mencionado sistema de información geográfica de acceso y explotación compartida podrá facilitar el conocimiento de qué está sucediendo en nuestros edificios, barrios, pueblos y ciudades, dónde se practica la rehabilitación, dónde se instalan actividades económicas y dónde se cierran, dónde hay viviendas vacías o sobre ocupación, etc... otros aspectos que fueran relevantes en cada ámbito territorial concreto. No es plenamente satisfactorio que cada administración pública realice individualmente la elaboración de sus programas en esta materia.

Por otra parte, la utilización de encuestas a los agentes relevantes implicados en los procesos de rehabilitación se considera más ade-

³⁹ Vide la Disposición Adicional Undécima de la Ley vasca 2/2006, de 30 de junio, BOPV n.º 138, de 20 de julio, y la Disposición Adicional Sexta de la Ley vasca 3/2015, de 18 de junio, BOPV n.º 119, de 26 de junio, relativas a la constitución, funciones y composición del Foro de Urbanismo y Vivienda de Euskadi.

cuada en el marco de un proceso de participación pública y de consultas al sector, previo al diseño de una política pública, que un método adecuado para determinar el cumplimiento, y en qué medida de los objetivos cualitativos pretendidos.

Resulta sorprendente que no se realice una consulta directa a las personas usuarias o destinatarias finales de esta política y ayudas de fomento de la rehabilitación o, al menos, a una muestra significativa. Probablemente su perspectiva, comentarios, análisis, valoración y propuestas serán en parte distintas a las manifestadas por los agentes públicos y podrían resultar ser relevantes para diseñar un nuevo sistema.

VI. PROPUESTAS A MODO DE CONCLUSIONES

No es razonable terminar este estudio simplemente con una serie de juicios de valor sobre las acciones y documentos administrativos antes expuestos, sin realizar al menos alguna propuesta encaminada a renovar el sistema normativo actual y su práctica por los distintos agentes públicos.

VI.A. Objeto

Se propone centrar el análisis y el debate en la propia política de rehabilitación y regeneración urbana que interesa diseñar y ejecutar en orden a la consecución de unos objetivos ciertos, claros y determinados.

No sólo es importante alcanzar y acreditar la calidad en la gestión de los procedimientos administrativos, e incluso la excelencia, demostrando la corrección, eficacia y eficiencia en la tramitación de distintas ayudas, sino también actualizar los programas públicos al nuevo escenario en que se tratan de desarrollar.

No es posible aceptar que los mecanismos regulados en la década de los ochenta, con unas modificaciones en aspectos accesorios, sean los óptimos para afrontar el reto de la regeneración urbana, la eficiencia energética, la inclusión social, la lucha contra el cambio climático, etc...

Se deben superar las fronteras establecidas por las distintas atribuciones competenciales a ciertos agentes públicos en aras a una perspectiva global, de actuación coordinada, centrada en la conse-

cución de objetivos concretos y en la integración de los aspectos más relevantes con presencia en cada territorio degradado.

VI.B. Objetivos cuantitativos

Se ha razonado anteriormente la relevancia de disponer de la mayor cantidad de información posible sobre la acción rehabilitadora. La visión parcial, el centrarse únicamente en la propia actividad obviando el trabajo concomitante de los demás actores, no puede servir para disponer de un conocimiento correcto de la realidad y de la evolución del patrimonio urbanizado y edificado.

Sería conveniente disponer de información sobre la totalidad de las obras que se realizan, no sólo de aquellas subvencionadas por una concreta administración pública, incluyendo aquellas que se realizan con el único apoyo de la iniciativa privada y/o de la propiedad de los inmuebles. Se trata fundamentalmente de una cuestión de coordinación, control y comunicación de datos entre los distintos operadores públicos, dado que buena parte de esta información ya obra en poder o al menos pasa bajo la supervisión, por ejemplo a través de expedientes de disciplina urbanística, de los mismos.

Es un sitio común relatar la tradicional ausencia o escasez de datos y estadística en España, lo cual no puede conducir irremisiblemente a la aceptación de esta situación y a la inacción. Las TIC, las redes, los sistemas de información geográfica y los recursos de *big and open data* son herramientas que pueden facilitar la realización de esta trascendental labor, la comunicación de sus resultados y su devolución a la sociedad.

En el caso concreto de las áreas urbanas declaradas como áreas de rehabilitación integrada o áreas degradadas, se entiende preciso realizar un nuevo estudio de las mismas, al efecto de actualizar el conocimiento de su estado actual, poder valorar su evolución, comparar sus patologías y priorizar las actuaciones en dichos ámbitos. En definitiva, sería preciso someterlas a una monitorización periódica que permitiera averiguar el impacto real de los distintos programas. No hay que desconocer que el objetivo último de estas declaraciones es que desaparezcan los motivos que justificaron ese tratamiento, no el facilitar acceso a unas ayudas más intensas.

VI.C. Objetivos cualitativos

Se propone el tránsito desde una política pasiva de fomento de la rehabilitación, a realizar principalmente por la propiedad de los inmuebles, a hacia una política de iniciativa pública, que planifique la regeneración urbana de modo ordenado e integral, esto es, priorizando determinadas tipologías edificatorias, zonas urbanas, etc... y abordando no sólo los aspectos arquitectónicos y de servicios y equipamientos públicos, sino también sociales, de actividades económicas, seguridad, sanitarios, etc...

Por consiguiente, se trataría de apoyar de un modo cualificado estas intervenciones integrales, que se preferirían a aquellas que se limitan a una única vivienda, a un único edificio, etc... o llevadas a cabo desde la óptica de un único agente público en el cometido de sus atribuciones competenciales. Y en paralelo sería conveniente establecer la importancia relativa de cada objetivo respecto de los restantes: ¿Primero seguridad estructural, después accesibilidad y finalmente eficiencia energética?

Por otra parte, si se considera que la rehabilitación y actualización de un inmueble forman parte del deber legal de conservación que le corresponde a la propiedad del mismo, ¿se podrá concluir la improcedencia del otorgamiento de ayudas para el cumplimiento del mismo, salvo cuando este apoyo público pueda justificarse en razones de justicia material o inclusión social?. Este debate debe alcanzar a la conveniencia de que el importe de la ayuda sea recuperado por la comunidad en algún momento, por ejemplo, cuando se enajene a título oneroso el inmueble, mediante su anotación como carga registral.

VI.D. El método

La regeneración urbana no es un trabajo asumible por una única administración pública, máxime en el escenario de un Estado compuesto, con distintas personas jurídicas públicas a las que se les atribuye competencialmente materias cohesionadas entre ellas. Solamente el entendimiento del deber y la necesidad de actuación coordinada, como expresión de mejora en la gobernanza, puede contribuir a despejar el camino para la consecución de este objetivo.

Los agentes públicos, en el ejercicio de sus atribuciones, dentro de sus posibilidades, pueden y deben facilitarse mutuamente la información y datos necesarios para el óptimo conocimiento de la si-

tuación de edificios, barrios, pueblos y ciudades, la elaboración del diagnóstico que corresponda y el diseño y ejecución de la intervención rehabilitadora. Labores todas a realizar de modo leal y colaborativo.

La disposición de una base de datos territorial y compartida, la puesta en marcha de una ventanilla única, la coordinación entre las distintas políticas, programas y acciones públicas no tiene por qué ser una quimera.

Y la sociedad, especialmente aquellas personas afectadas singularmente por estas decisiones públicas, deben poder encontrar el ámbito adecuado en el que exponer sus miedos, dudas, esperanzas, propuestas y reivindicaciones.

VII. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA...

No se puede negar el camino recorrido ni obviar el importante avance en materia de rehabilitación y regeneración urbana realizado en el País Vasco. Sin embargo, los nuevos retos que se deben afrontar y la revolución en ciernes de la gestión administrativa propiciada por la mejora de la gobernanza y la puesta en marcha de la administración electrónica, deben conducir a una reflexión profunda sobre la normativa, procedimientos, objetivos y ejercicio por los agentes públicos de las competencias que le son atribuidas en esta materia.

No es otra la pretensión de este estudio más que la de realizar una pequeña contribución a este empeño colectivo.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

ATXUKARRO ARRUBARRENA, Iñaki y Alfonso SANZ. «El modelo de ordenación y planeamiento territorial: Directrices, PTSs y PTPs.» *El modelo de ordenación territorial, urbanismo y vivienda vasco: aplicación práctica*.

BAÑO LEÓN, José María. 2009. *Derecho Urbanístico Común* Iustel.

BAÑÓN I MARTÍNEZ, Rafael. 2003. *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*. Ediciones Díaz de Santos.

BIELSA TEJEDOR, Julio César. 2012. *Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria. De la propiedad al alquiler y la rehabilitación*. La Ley.

- DÍOS DURÁN, Rafael. 2009. *Dirección de la Administración municipal: la ejecución y evaluación de las políticas públicas por personal directivo profesional*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública.
- FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS. 2004. *La evaluación de las políticas territoriales: utilidad y capacitación para administradores*. Vol. 14. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònòmics i Locals.
- GARCÍA-PÉREZ, J. Ignacio. 2009. *Metodología y diseño de estudios para la evaluación de políticas públicas*. Antoni Bosch editor.
- GARDE ROCA, Juan Antonio. 2006. *La evaluación de políticas públicas y su institucionalización en España*. Ministerio de Administraciones Públicas, Secretaría General Técnica.
- GARRIDO, Almudena y Guillermo GÁNDARA. 2013. *Nuestras ciudades del futuro: ¿cómo hacer sostenibles los espacios urbanos?*. Empezar El Presente. Vol. 6 Erasmus.
- MERINO, Marisa. 2007. *La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas*. Agencia de Evaluación y Calidad.
- PINILLA PALLEJÀ, Rafael. 2008. «Qué es y para qué sirve la evaluación de impacto normativo.» *Papeles de Evaluación* (8).
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás. 1988. *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*. Bilbao: Instituto Vasco de Administración Pública.
- VV.AA. 2016. «Derecho de la edificación y renovación urbana».
- VEDUNG, Evert. 1997. «Evaluación de políticas públicas y programas», Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.» Madrid, España.

